

《資料》

アメリカのローカル航空に対する補助金減額政策(3)

吉 川 貫 二

第二部

I 序 言

II ルートの免許に対する法定基準

III システム再編成の構成プログラムの手段による補助金減額政策とこれが決定による目的達成

A 空港の統合

B Use-It-Or-Lose-It

C 運航権の自由化

D ルートの移譲と代替

E 稠密なルートの免許 (および Skip-Stop Service)

IV 結 論

V 総合的結論 (第一部, 第二部を含めた)

I 序 言

政策目的の達成手段として、CAB が各種の遂行プログラムを展開したことについては、第一部において論述した。これらのプログラムのうち最も重要な二つのものは、ローカル航空会社の合併またはルートの免許における決定のプロセスの行使である。合併プログラムは、CAB によって明確には述べられてはいないけれども、ルートの免許を含む各種のプログラムは、これまでいろいろな場合において明きりと述べられてきた。1966年には、それぞれのプログラムは「realignment of systems」という題目の下に CAB の年次報告書のなかに収録されている。¹

CAB のこのシステム再編成プログラムの定型化への途が開かれたのは1965年のことであり、そしてまた、この種のプログラムは、事実上それ自体独自にして、ローカルサービス航空会社の運航権を改善し拡張する意図をもった特殊なプログラム形態と

1 1966 C. A. B. Ann. Rep., pp. 3-8.

して、同年の CAB の年次報告書においてその輪郭が示された。²この点で、それは単純に「route realignment」と呼ばれた。しかしながら、1966年にこのシステム再編成プログラムが明白にされ、また大幅に拡大されて、ルート免許の各局面を含む五つのプログラムを数えるに至り、これらプログラムの全部は、既に CAB によってなんらかの形で発表されている。³このシステム再編成プログラムは、実際上ではローカル航空会社のルートを強化するための広汎なプログラムであった。ルート強化の考え方は、各種の手段によって、受益者が補助金なしで、ルートが強化された前よりも「採算点」により一層近づく点に達するまでルートを改善することを意味する。

CAB のシステム再編成プログラムの所定の目標は、(1) より多くのサービスを提供するためにルートの構造を改善すること、(2) 連邦からの補助金援助の低下傾向を持続することである。⁴補助金減額の目標を実現しておくことだけは、ここで深く探究して

2 「ルート再編成のケースは、ローカルサービス航空会社の運航権の改善と場合によってはその拡張とを意図せるものである。このことは、ルートを延長し、各都市へ初めて航空サービスを提供し、暫定的に免許状が与えられているルート区を更新および修正し、不利な経済的結果を経験しているルート区をできれば削除するか、またはこれをより一層修正することによって完成することができるだろう。」1965 C. A. B. Ann. Rep., p. 16.

3 1966 C. A. B. Ann. Rep., p. 4.

4 *Ibid.*, p. 4. これらの目的は CAB にとって新しいものではない。1966年に CAB の委員長 Murphy は、ローカル航空産業に対する CAB の三重の目標は、国民に対するサービスの持続的改善、航空会社の健全財政の持続、補助金減額の持続であることを、上院の航空小委員会で証言している。Hearings on the Local Air Carrier Industry Before the Aviation Subcommittee of the House Committee on Commerce, 89th Cong., 2d Sess, ses. 89-62 p. 28, p. 37. (1966) [Hereafter referred to as Hearings on the Local Air Carrier Industry.] 補助金減額の目標は、これよりもずっと以前に見られたが、それが具体化したのは、ケネディ大統領が CAB に要請した1962年4月においてであった。補助金の減額とよりベターな公共サービスの目的は、システム再編成を構成する各種のプログラムのための目的として、また CAB が注意しているように、1966年6月30日の前年におけるシステム再編成措置のための目的として、しばしば役立った。これらの目的は CAB の一部の決定に反映されている。これらの目的は以前のどの決定においても格別に説明されていたとは思われないにしても、これらについては、たとえば、North Central Airlines, Inc., Madison-Chicago Nonstop Service, Docket No. 12, 137, Order No. E-23, 463, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,620. 参照。ケネディ大統領の1962年4月5日の要請までは、補助金の減額は CAB の政策とはならなかったにしても、CAB は補助金を減額しようとする一般的な目標をずっと以前から支持してきた。前掲、Chapter I, part B (4) 参照。

おきたい。

システム再編成を構成する五つのプログラムは、これまで CAB によって明らかに述べられてきた。すなわち

- (1) 時代遅れの運航上の制限を除去することによって、もっと自由な運航権を与えること。
- (2) ローカルサービス航空会社に対して、そのような許可が幹線航空会社のサービスと競争を生ずるおそれのあるところできえ、補助金の資格のない基準で、もっと密度の高い短、中距離市場への出入を許すこと。
- (3) 幹線航空会社にとってはその採算点はぎりぎりであるが、ローカル航空会社からは、もっと経済的かつ能率的な基盤で、よりベターなサービスを受けることができる若干のルートをは、幹線航空会社からローカル航空会社に移譲すること。
- (4) サービスの利便が改善されまた経済性がその結果として生ずるところでは、二地点またそれ以上の地点を単一の空港に統合すること。
- (5) 合理的なテスト期間の後、それらの地点が今後引き続き航空会社のサービスを正当化するだけの旅客を生み出すことができるとの保証のない若干の地点におけるサービスを除去することによって経済性を改善すること。⁵

システムの再編成プログラムは、ローカル航空システム全体の再編成を意味する措置を通してその目的を実現するために、CAB によって展開された。⁶この種のシステムは、CAB によって展開され、しかも広汎な措置がローカル航空会社のルートシステムを再編成するに当って提供された一切の問題を取り込む必要があるというアイデアを前提とした「総体的」なアプローチであった。ローカル航空会社のシステム再編成において典型的に生ずるのは、路線区、運航上の権限、新規のルート、特定地点における旅客の発生、ルートの移譲、臨時航空便、空港の統合を含む諸問題である。

すでに言及したように、わたくしの目的は、各構成プログラムを個々に探究することにあるのであって、これを単一のプログラムとして集团的に探究するものではない。このアプローチを採り上げる理由には二つある。第一には、これを構成する諸政策は、大部分のケースでは、総合的なシステム再編成プログラムに収集される以前には、一時間別々に存在していたことである。第二には、このシステム再編成プログラム

⁵ 1966 C. A. B. Ann. Rep., p. 4.

⁶ *Ibid.*,

は、二つの目的、すなわち、よりよきサービスと低額の補助金とを実現することを意図していたことである。後者だけでも、この考察には全体の一部として欠くことのできないものであるから、その目的達成に関連する構成プログラムだけについては考察する必要がある。能う限りこれらの目標を個別的に検討することは、構成するそれぞれのプログラムの個別的な検討を容易にし、また、おそらくは補助金減額政策の目的達成について、もっと有意義かつ有用な考察を生み出すこととなるだろう。

研究の第一のポイントは、CABの補助金減額政策が、CABのルート免許の決定にいくらかでも識別しうる効果をもたらしたかどうかということであろう。この点において、各種の構成プログラムを含む諸決定が検討されるであろう。

これらの構成プログラムは、CABの決定上程度を異にする配慮を受けているので、これらのプログラムには、この分析において異なる重点がおかれることになるだろう。稠密なルートの免許の決定は、それらの決定には最も重要な構成プログラムが含まれているという理由から、第一に配慮を受けるであろう。

稠密なルートの免許が支配的な重要性を持つ第一の理由については、これを測定することは容易なことではない。稠密なルートの免許は、ローカル航空会社の収益の増加、したがって、補助金の減額にとっては、「use-it-or-lose-it」、運航権の自由化、ルートの移譲、空港の統合などのプログラムに比べて遙かにポテンシャルである。300マイル以下の距離における上位115の短距離市場の有償人マイルは、1964年には30億人マイルを超えているが（そのうちローカル航空会社の有償人マイルは僅かに14%にすぎない）、全ローカル航空産業では19億人マイル強に及んでいる。これに対して、幹線航空会社のそれは375億人マイルであった。⁷ もしもローカル航空会社全体に比較的短距離で稠密なルートの免許が与えられたならば、これらローカル航空会社では、必ずや幹線航空会社に甚大な損害を与えることなしに、その有償人マイルを倍加し、これがためにその補助金を大幅に減額するか、おそらくはそれを除去することができるに相違ない。このプログラムの補助金減額の大きなポテンシャルは、この補助金減額政策が現在このプログラムによって達成されているかどうかを測定するためには、最も徹底的な検討が必要である。とはいえ、年代学的な立場からすれば、この全体の

7 Hearings on the Local Air Carrier Industry, p. 147.

8 *Ibid.*

9 この見解はCABによって受け継がれている。*Ibid.*, p. 36.

プログラムのうちで、それ以外の要素に対して前もって考察することが役立つかも知れない。

II ルートの免許に対する法定基準

これら構成プログラムの各種の要素を論議するに先立って、ルートの免許に適用せられる法律について簡単に考察することは、とりわけ稠密なルートの免許とその免許において決定的な役割を演ずるルートの移譲プログラムとに対する一般的な背景を提供するのに適切である。

連邦航空法では、航空会社がいやしくも航空輸送に従事するに先立って、CABはそのような航空輸送を認可する免許状を発行しなければならないことを要請している¹⁰。この種の免許の要請は州際交通における common carrier にのみ限られている¹¹。それは private carrier には及んでいない¹²。「common carrier」という言葉はこれまで広い意味に解釈されてきたから、純州内の carrier を除いて、ほとんどすべての commercial carrier は、免許権の範囲内におかれている¹³。

「もしも、申請者が正当にこのような交通を実行するに適合し、実行する意思があり、実行することが可能であり、またこの章の条項、ここでの CAB の規則、規制および要件に一致し、かつまた、このような交通が公共の便宜と必要とによって要求されていることがわかれば、CAB は免許状を発行するよう指令されており、もしもそうでなければ、その申請は却下される¹⁴。」この「適合性」の要件が満たされるのは、(1) 運航に必要な正当な組織的な基礎、(2) 十分な財政的背景、(3) 申請された運航を行なうプランを証明することである¹⁵。この証明にはほとんど困難は起らない¹⁶。「need」

10 Federal Aviation Act of 1958, § 401 (a), 76 Stat. 143, 49 U. S. C. § 1371 (a) (1964).

11 Hall & Hall, *Competition or Control IV: Air Carriers*, *U. Pa. L. Rev.*, Vol. CIX, 1961, p. 311, p. 314; W. Jones, *Cases and Materials on Regulated Industries*, 1967,, p. 755. 参照。

12 Hall & Hall, *ibid.*, p. 314.

13 W. Jones, *op. cit.*, p. 755. いわゆる「third level carriers」は、はっきりと CAB の経済規制からは免除されている。14 C. F. R. §§ 299.1-299.5 (1967).

14 Federal Aviation Act of 1958, § 401 (d) (1), 76 Stat. 143, 49 U. S. C. § 1371 (d) (1) (1964).

15 W. Jones, *op. cit.*, p. 755.

16 *Ibid.*, p. 756.

もまた考慮すべき事柄であるから、以前の法律上および規制上の違反が絶対的な障害を引き起すとは思えないにしても、規制上の要件の一致は、申請者の過去の実績を検討することによって測定される。¹⁷

CAB に提出された初期のケースにおいて、CAB は、申請された新規ルートに関する「公共の便宜と必要」の要件を測定するに当って、CAB が求めていると思われるこれらの問題を列挙している。すなわち、

新規サービスの申請を含むケースにおいて考慮されるべき主要な問題は、実質的には、新規サービスが公共の必要に応じて有用な公共の目的に役立つかどうか、このサービスが現存のルートまたは航空会社によって十分にサービスが提供されることができた提供されるであろうかどうか、このサービスが公共利益に反して現存の航空会社の運航を損うことなしに申請者によってサービスが提供されるかどうか、この申請されたサービスの政府に対するいかなる負担も新規サービスから国民に与える利益によって補われるかどうか、ということである。¹⁸

このケースでは、幹線航空会社のサービスだけを意味しているにしても、設定された基準は、一般的にみて、そのままローカル航空会社による免許状の申請に適用できる。もちろん、CAB は、ローカル航空産業の創設に当って、これによって免許状が与えられている航空会社全体の新しい基準を引き起すことになるので、現存の幹線航空会社によるローカル航空会社のルートの運航には反対の決定を下している。¹⁹ この一つの除外例とローカルサービス航空会社の独自の性格および航空輸送産業におけるローカル航空会社の最近の出現に照らして、CAB が適用している基準における些少の変更を認めることとによって、上述の問題は、そのまま公共の「便宜と必要」とを測定するに当って適用できる。²⁰

所定のルートの免許に対して二つ以上の申請があるような状況にあっては、CAB は、申請者をしてそのルートに対する他の申請者の適性に異議を唱えることを許すた

17 *Ibid.*

18 Delta Air Corp., Service to Atlanta and Birmingham, 2 C. A. B. 447, 452 (1941).

19 ローカルサービス航空会社の創設と性格とについての全面的な論議については、前掲、Chapter 1 (B) (2) 参照。

20 Zook, *The Certification of Local and Feeder Air Carriers*, Sw. L. J. Vol. VII, 1953, p. 185. 参照。

めに公聴会を開く必要がある。²¹この要件は「Ashbacker」ルールとして知られているもので、Ashbacker Radio Corp. v. FCC において、すでに発表されているところである。²²

ひとたび免許状が発行されても、もし公共の便宜と必要とが要請すれば、その免許状は修正され停止されることができる。ただし、それは公聴会が開かれた後に限られる。²³とはいえ、公聴会の必要からの暫定的な免除とかサービスのパターンの変更とかは、公聴会なしに認められている。²⁴ローカル航空会社は、そのサービスを実行するために必要なスケジュール、機材、設備または施設を追加または変更する点では、ほとんど完全な自由が与えられている。²⁵

ルートの免許に関する連邦航空法の規定は、実質的には、先行の民間航空法の再制定であることにとくに言及しておくことは啓発的である。²⁶しかしながら、注目すべき一つの例外は、民間航空法にはこの法律が制定された当時に運航していた航空会社に対して自動的に免許状を与えるという「grandfather」の条項が含まれていることである。²⁷この法律は実質的には1938年以後そのまま変更されていないから、旧法に基づいて到達した決定は、基本的な法律に基づいたその後の決定とは見分けがつかない。

以上ルートの申請および免許を支配するこの法律の要約は、CAB がローカル航空会社のルートシステムの規模とか性格とかに対して実施しているコントロールが恐ろしく大きいことを指摘している。免許の重要性は、この章の終りに稠密なルートの免許の考察において、もっと容易にわかるであろう。

21 Hall & Hall, *op. cit.*, pp. 314-315.

22 Ashbacker Radio Corp. v. F. C. C., 326 U. S. 327 (1945).

23 Federal Aviation Act of 1958, § 401 (e), 72 Stat. 731, 49 U. S. C. § 2371 (g) (1964).

24 1966 C. A. B. Ann. Rep., p. 5. 参照。

25 「免許状の期限、条件または制限も、ビジネスの発展と公共の需要が要求する通りに認可された交通サービスを実行するために必要なスケジュール、機材、設備、施設を付け加えたり、または、これを変更しようとする航空会社の権限を制約するものではない。」 Federal Aviation Act of 1958, § 401 (e) (4), 76 Stat. 143, 49 U. S. C. § 1371 (e) (4) (1964).

26 Federal Aviation Act of 1958, § 401, 76 Stat. 143, 49 U. S. C. § 1371 (1964); Civil Aeronautics Act of 1938, 52 Stat. 973 (1938). 参照。

27 Civil Aeronautics Act of 1938, 52 Stat. 988 (1938).

Ⅲ システム再編成の構成プログラム的手段によるCAB の補助金減額政策とこれが決定による目的達成

これまで指摘したように、この第二部の主なる研究は、CABの補助金減額政策がローカルサービス航空会社をめぐるルートの免許の決定にどの程度識別しうる効果をもたらしたかどうかに関連している。CABが最近サービスの改善と補助金の減額との二重の目的を実現する意図をもったいわゆる「システム再編成」なる「総体的」なプログラムを展開したことは、すでに論証したところである。このシステム再編成プログラムは、それ自体初期にCABが展開した多くのプログラムから成っている。それぞれの構成プログラムには補助金減額に関する一面を伴っておるし、また少なくともルートの免許に間接的な関係を持っているから、各プログラムは、CABの補助金減額政策を達成する上でのその役割に関して、個別的にこれを考察するであろう。

A 空港の統合

空港統合についてのCABのプログラムは、ローカルサービス航空会社のルートの免許に間接的な関係を持っているだけである。CABは、サービスが提供されているあるルートにおけるターミナルと中間地点ならびに同じく特定空港、すなわち、空港がローカルサービス航空会社のルートの免許にどの程度の影響を与えるかについて、これを測定する権限を持っている。空港の統合がルートの免許に与える効果は、この意味において間接的である。このような間接的な関係であるにもかかわらず、空港の統合プログラムは、補助金を減額するためにCABによって展開されたものであり、したがって、このプログラムは考察に値する。

CABの包括的な「システム再編成」の展開に先立って、空港統合のプログラムは独自に存在していた。このプログラムが初めて出現したのは、1961年5月2日付のCABとFAAとの共同による新聞発表においてであった。²⁸そのなかで空港の統合が、

28 Federal Aviation Act of 1958, § 401 (e), 76 Stat. 143, 49 U. S. C. § 1371 (e) (1) (1964). 民間航空法の類推条項に基づいて、CABは一地点としての空港に対するサービスを指定する権限を持つものと考えられてきた。City of Dallas v. Civil Aeronautics Board, 221 F. 2d 501 (D. C. Cir. 1954), cert. denied, 348 U. S. 917 (1954).

29 Dockser, Airline Service Abandonment and Consolidation—A Chapter in the Battle against Subsidization, *J. Air L. & Com.*, Vol. XXXII, 1966, p. 496, pp. 515-516.

航空ターミナルの統一を支持する政策として発表され、そこでは、そのような航空ターミナルの統一は財政上ならびに運輸上の能率を改善することになると見られている。³⁰ このプログラムの存在は1961年の年次報告書の中で CAB によって確認された。そのなかで CAB は、このプログラムの基本的な考察は、空港の設備または拡張に要する連邦資金の供与を維持する必要性と補助金を受けている運営をサポートするに要する連邦資金を維持する必要性とにあったと説明している。³¹

空港統合のプログラムは、1962年4月5日のケネディ大統領の議会に与えたメッセージにおいて、CAB に対して推進された。³² 補助金の減額とサービスの改善とは、このようなプログラムをサポートする理由として提案された。³³ CAB が空港統合プログラムを発現するに至る契機を与えたものは、1963年における大統領の要請であるが、この年 CAB は、二つまたはそれ以上の都市に対する航空会社のサービスを単一の空港に結合することが、その結果として大きな節約となり、それによって補助金を減額することになることを大統領に報告した。³⁴ 同時にまた、CAB は、そのような空港統合プログラムによって、44カ所に上る空港が除かれるものとその当時サジェストしている。³⁵

CAB の空港統合プログラムは、もともとコストを引下げ、それによって補助金を減額するために展開されたものである。コスト引下げの目的は、ローカル航空会社のルート上における幾つかのストップを統合して不経済な離着陸を除き、より少数のストップによるサービスを提供してより多くの旅客を生み出し、その利用率をより一層高めることによって達成される。経験上、空港の統合はコストを引下げ、それによって、これまで補助金の要求を減額できることがわかった。たとえば、最近申請された Columbia and Jefferson City, Mo., Area Airline Service Airport Investigation

30 *Ibid.*, Referring to the joint press release.

31 1961 C. A. B. Ann. Rep., p. 26.

32 Kennedy, *Special Message to the Congress on Transportation*, Public Paper of the Presidents, John F. Kennedy, 1962 (1962), pp. 297-298.

33 *Ibid.*

34 CAB., Report to the President on Airline Subsidy Reduction Program Pursuant to Transportation Message of 1962, 1963. [Hereinafter referred to as CAB Report to the President.]

35 *Ibid.*

36
において、CAB は、二つの都市の中間にある中央空港では、空港の統合の結果旅客が増加し、運航費が低下し、収入が増加し、補助金が総額において 193,000 ドル減少し、サービスがよりベターになったことが判明した。したがって、この統合は認可された。³⁷

しかしながら、New Bern and Jacksonville-Camp LeJeune Service Case においては、CAB は、その空港を失う運命に置かれているその都市の市民が非常な不便になることがわかり、この空港統合の申請は却下された。³⁸ たとえ、二つの空港が引き続き別々に存在するがために、サービスを提供しているローカル航空会社に対して支払われる補助金が年々余分に 61,000 ドルを必要とするとしても、CAB はこの統合を却下した。³⁹

幾分初期の決定である Eastern North Carolina Area Airline Service Airport Investigation において、四つの空港をその地域の一つの空港に統合する申請は、CAB によって却下された。⁴⁰ この決定に到達するに当って、CAB は要因として、空港の接近、空港の収容力、旅客数と便数、ローカル航空会社と都市に対する負担を考慮した。⁴¹ CAB はサービスを提供しているローカル航空会社によって実現されるコストの節約の方が、旅客の減少から生ずる収入の減少を相殺してなお余りあることを指摘しているが、補助金の減額については言及していない。⁴²

以上の決定は、空港統合を決定するに当って CAB が払った各種の考慮を十分に例証している。これらの決定から幾つかの結論を導き出すことができる。第一には、空港の統合がローカル航空会社の純利益を高め、これによって補助金の要求額を減少す

36 Columbia and Jefferson City, Mo., Area Airline Service Airport Investigation, C. A. B. Docket Nos. 15, 567 *et al.*, Order No. E-23,044, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,600 (28 Dec. 1965).

37 *Ibid.*

38 New Bern and Jacksonville-Camp LeJeune Service Case; Docket Nos. 14,560 *et al.*, Order No. E-23,516, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,624 (12 April 1966).

39 *Ibid.*

40 Eastern North Carolina Area Airline Service Airport Investigation, Docket No. 13,728, Order No. E-21,051, Av. L. Rep. ¶ 21,486.01 (10 July 1964).

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*

ることができる。CAB としては、補助金を減額し、同時にまた、旅客を増しサービスをよりベターにするとされる空港の統合には許可を与えた。第二には、CAB はしばしば空港の統合に関する決定に到達するに当って、ポテンシャルな補助金減額を伴う幾つかの要因の均衡をはかっている。第三には、CAB はその補助金減額政策がその空港統合の決定に当って、他の各種の要因に対してどのような関係を持っているかについては、ステートメントによって分類していないし、また CAB の決定自体も、この点においてなんの役にも立ってはいない。

だから、CAB の空港統合に関する一部の決定では、補助金の減額は controlling variable ではあったが、唯一の controlling variable ではなかったといえることができる。⁴³ただそれだけの理由で、補助金の減額は CAB の決定のプロセスに重大な効果をもっていた。とはいえ、CAB としては、その決定上補助金減額政策の役割またはそれらの決定に決定力を持っているそれ以外の公共政策の諸要因に対する補助金減額要因の正確な相関関係にまで論及してはいないから、CAB の補助金減額政策が、その決定にどの程度の影響をもたらしたかについては、これを測定することができない。そこで、CAB の補助金減額政策は、空港統合の決定に識別しうる影響を与えなかったとの結論を下さざるを得ない。⁴⁴

B Use-It-Or-Lose-It

Seven States Area Investigation において、CAB は初めて「use-it-or-lose-it」政策を発表した。⁴⁵この政策は、旅客発生可能性の限界的な都市に対して、ローカル航

43 CAB はこれまで検討したどの決定においても、補助金のポテンシャルな減少額の具体性については直接論じてはいない。とはいえ、CAB は、あるケースにおいては、補助金のポテンシャルな減額について詳細に評価する用意はしていたし、また、いま一つのケースにおいては、もしも空港の統合が認可されなかったならば、当然に増加されると思われる補助金の金額を評価することに躊躇してもいなかった。だから、補助金の減少額が少なくとも CAB の一部の決定において重要な役割を演じていることをサジェストしているその金額について、CAB が関心を持っていたことだけは明らかである。

44 New Bern and Jacksonville-Camp LeJeune Service Case 以後新しい「area airport case」は、CAB によって全然実施されなかった。「この種の問題は、それらがローカル航空会社を強化するか、またルートの構造を改善するための全面的な必要性が、もっと十分に評価されるところでは、ずっと幅広いルート再編成の措置のなかに包み込まれてしまった。」1966 C. A. B. Ann. Rep., p. 6.

45 Seven States Area Investigation, 28 C. A. B. 680, 755-56 (1958).

空サービスをサポートする能力を論証する機会を与えることを意図した寛大な政策である。⁴⁶ CABによって認可された当初のローカサービスを保持するためには、その都市はサービスの最初の18カ月に及ぶテスト期間中に一日当たり最低平均5人の乗客が塔乗するという基準に適合することが要求された。⁴⁷ もしも、この基準に依じられないならば、CABとしては、異常または已むを得ない事情がない限り、サービスの停止または削減についての措置に着手することとなる。⁴⁸

以上のことからみて、「use-it-or-lose-it」政策は、ある航空会社のルートにおいて、免許を保持できるか、または、保持できないかの旅客の限界点を測定することができるという点で、ローカル航空会社の免許に直接関係を持っていることは至ってはつきりしている。「use-it-or-lose-it」を厳格に適用すれば、経費を引下げ、それによって補助金を減額することができるだろう。CABの補助金減額政策が「use-it-or-lose-it」の決定に対して、識別できるような重大な影響をもたらしたかどうかを測定するのがこのセクションの目的である。

小都市がローカル航空サービスをサポートすることができるかどうかを測定するに当って、小都市は最初の18カ月のサービスの間、疑わしい点是有利に解釈された18カ月の間一日当たり5人の乗客という「use-it-or-lose-it」政策の基準は、最初のうちはそれ自体単純であるように見られたが、CABのこの基準の適用はしかし簡単ではなかった。この基準は、どのケースにも直接適用することは困難であった。というのは、「異常にして已むを得ない事情」を抛りどころとする多数の除外例が最初から生じ始めたからである。⁴⁹ 都市のうちにはこの基準に適合しないような状態でも、各種の除外例がこの基準の厳格な適用を妨げたために、サービスの削減または停止が実現を見なかったことがしばしば起った。これら除外例の共通の根拠は、孤立しており地上交通が乏しい場合、その都市が経済成長の可能性がある場合、新機種を使用すれば早晚より多くの旅客が誘致できる場合、利用度が低くても航空会社が利益をあげている場合、国防上必要である場合などである。⁵⁰ これらの除外例は、しばしば直接基準の適用

46 Gurney, *The Development and Progress of the Local Service Airline Industry*, S. D. L. Rev., Vol. VI, 1961, p. 79, p. 89.

47 Seven States Area Investigation, *op. cit.*, p. 755.

48 *Ibid.*, p. 756.

49 Dockser, *op. cit.*, p. 513. 参照。

50 *Ibid.*, pp. 513-514.

を妨げるばかりでなく、この適用は「考慮すべき事柄を無視するという」逆の事態によって一層複雑なものとなっている。要約すれば、辛じて最低基準に適合している都市であっても、他のローカル航空会社とサービスが相接しているか、他の空港と隣接するか、または、ポテンシャルな補助金のためにその都市がこの基準に従うことを無視するおそれがあるところでは、そのサービスの保持が保証され⁵¹ない。結論として、「use-it-or-lose-it」政策の適用は、その明白な基準が意味しているよりも遙かに複雑であるといわねばならない。

1963年に CAB では、この「use-it-or-lose-it」政策が CAB の補助金減額に関する一般政策をより一層達成する手段として適用されるべきであるとの声明を発している。CAB は大統領の要請通りに補助金を減額するために展開した総合的な全プログラムに関して次のように述べている。すなわち、

このプログラムは、いまなお補助金を必要としている航空産業のそれらの部分に対して徐々に実行していくことを掲げどころとして、運航上の補助金を減額することを意図せる目標、政策、手段を提示している。第四の最も重要な節約は、一日当たり5人の乗客という現在の「use-it-or-lose-it」の基準を引続き適用することから生⁵²ずるであろう。

この声明は、都市がローカルサービスをサポートできるかどうかについて測定することよりも、むしろ今日では補助金を減額することに「use-it-or-lose-it」の重点が置かれていることを意味している。このように重点が移ったことは、「use-it-or-lose-it」のより厳格な適用を予告しているように見える。しかしながら、CAB としては、CAB の狙いはただ過去のケースで記録した平均33%の停止を続けていくことにあると述⁵³べている。

CAB のずっと最近の諸決定を熟読すれば、重点における転換が声明されて以来、CAB の「use-it-or-lose-it」の適用には全然大きな変化が生じていないことが確認される。最近の一つのケースにおいて、CAB では、ローカル航空会社が異常または已むを得ない事情がないところで最低基準に達することができなかったとき、サービス

51 *Ibid.*, pp. 514-515.

52 CAB Report to the President, *op. cit.*, p. 2.

53 *Ibid.*

を削減した。⁵⁴ いま一つのケースにおいて CAB は、都市が経験した孤立状態および厳しい冬期の状態に基づく除外例の点からみて、この基準に到達しなかったサービスを削除することを拒否した。⁵⁵ 最後に、最近の第三のケースにおいては、その都市は5人の基準に達したが、サービスが近くの空港で間に合うとの理由から、CABはそのサービスを維持するに必要な補助金は公共利益に不釣り合であるとの結論を下した。この考慮すべき事柄を無視しているという点からみて、CABはこの都市に対するサービスを削除した。⁵⁶

幾つかの結論が上の考察から生ずる。第一には、CABは「use-it-or-lose-it」の手段によって、その補助金減額政策を達成する意図を言明したということができる。第二には、CABの補助金減額政策の採択後に決定された「use-it-or-lose-it」措置に見られるCABの諸決定では、CABの補助金減額政策が「use-it-or-lose-it」を取扱っているCABの決定にどのような効果をもたらしたかを指摘していない。「考慮すべき事柄を無視している」ことから、その結果としてこの基準に適応している場合でも、地点が削除されることとなり、また、「異常または已むを得ない事情」に基づく除外例によって、この基準が満たされないところでもサービスが維持された。このようにCABによるこの基準に幅広い開きがあることは、補助金が必ずしもこの基準の適用によって減額されないということを明らかにしている。とはいえ、より一層重要なことは、CABが補助金減額の追求に当って、「use-it-or-lose-it」の基準の今後の適用がCABの補助金減額政策の採択に先立つケースにおける平均僅かに33%の停止記録を維持するだけであろうということを、1963年の大統領に対するレポートにおいてCABが自認していることである。⁵⁷ CABのこの自認は、補助金減額政策の採択がより一層補

54 North Central Airlines, Inc. 「Use It Or Lose It」 Investigation of Regina, Saskatchewan, Canada, CAB Docket No. 14,337, Order No. E-21,738, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,539 (10 Dec. 1964, Approved by the President 28 Jan. 1965).

55 Frontier-North Central Route Transfer 「Use It Or Lose It」 Investigation, CAB Docket Nos. 13,394 *et al.*, Order No. E-22,290, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,566 (10 June 1965).

56 Coeur D'Alene/Roseburg Service Investigation, Docket No. 16,256, Order No. E-25,081, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,714 (1 May 1967).

57 CAB Report to the President, *op. cit.*, p. 2, CABは、都市のうちには少なくとも一日に二回の往復便が与えられているケースについて言及している。Ibid.

助金を減額する手段として、CAB の「use-it-or-lose-it」の措置の行使にはなんらの効果もなかったことを強くサジェストしている。

最後に、CAB は検討されたとの決定においても補助金の減額または補助金減額政策の役割について論及してはいない。だから、補助金の減額がこれまで検討されたとの決定においても controlling variable であったかどうかを確信をもって測定することはできない。他方では、補助金減額政策の採択後のこれらの措置における33%の停止記録の将来の維持を CAB が自認していることは、CAB の補助金減額政策が CAB の「use-it-or-lose-it」の決定になんらの重大な効果を持っていなかったことを強くサジェストしている。⁵⁸

C 運航権の自由化

もっと自由な運航上の権限をローカル航空会社に供与することは、CAB の広汎なシステム再編成プログラムのいま一つの構成プログラムである。不幸にして、CAB は「自由な運航権」という言葉がどういう意味を含んでいるかについては正確に述べてはいない。⁵⁹ 一見したところでは、それはシステム再編成プログラムが呼びかけている問題のどれかに関係を持っているものと考えられる。これらの問題に関係を持っているのは、「路線区の統合、より自由な運航権、新規ルートの認可、旅客の乏しい地点の除去、空港の統合、ルートの移譲、よりベターにしてもっと経済的なサービスに関するその他の各種の問題」である。⁶⁰ 路線区の統合を除いた上の一切の問題は、運航権の自由化以外の各種の構成プログラムに包摂されているから、もっと自由な運航権を供与するという構成プログラムは、少なくとも部分的には路線区の統合の問題に関係を持っていると見てよからう。⁶² もしなにかするとしても、その他に自由な運航権が関

58 CAB としては、将来においていかなる「use-it-or-lose-it」の措置にも手をつけるつもりはないだろう。というのは、この種の問題は、空港の統合と同様に、より幅広い「ルート再編成」プログラムのうちで取扱われるからである。1966 C. A. B. Ann. Rep., p. 6.

59 とはいえ、それは「時代おくれの運航上の制限を除くことによって」達成することができる。1966 C. A. B. Ann. Rep., p. 4.

60 CAB のシステム再編成プログラムに関する CAB のステートメントは、この章の Section A において述べられている。

61 1966 C. A. B. Ann. Rep., p. 4.

62 この結論は、運航権の自由化が命令によるある種のストップの要求の再区分および除去に関係を持っていると思われる最近のあるケースにおいて、CAB の指摘によって強力にサポートされている。Mohawk Route 94 Realignment Investigation, Docket Nos. 16,133 et al., Order No. E-24,699, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,695 (21 Feb. 1967).

係を持っているものが CAB によって明らかにされていないから、この section では、⁶³ 主として路線区の統合に焦点をおくこととする。

路線区の再編成というのは、免許が与えられている地点をば、ある路線区から他の路線区へ転移することが、その結果として、より一層能率的かつ経済的な運航となりうることを意味する広い言葉である。実行可能なところで、免許が与えられている各地点をある路線から他の路線へ慎重に移すこと、各種の地点を再指定すること、路線区を統合することを通して、航空会社の路線区を再編成することは、明らかにその航空会社にとっては、より一層能率的かつ経済的な運航に導くことができる。この相関関係は、部分的に路線区の編成を取扱った1966年の Ozark Air Lines Inc., Renewal of Segments 12, 13, 14 and 15 の決定に論証された。⁶⁴ そのなかで、CAB は、免許が与えられている二つの地点を新たに設けられた路線区へ移すことは、これらの二つの地点をそれらの地点が利益関係を持つ主要都市に結びつけることとなり、それら二つの地点にその真の旅客発生のポテンシャルを論証せしめ、また運航上およびスケジューリングに重大な利益を与え、かつまた、補助金を減額することになるとの決定を下している。⁶⁵ CAB では、年々 35,000ドルを超える補助金の減額が、この種路線区の再編成における二つの地点の転移から生ずるものと評価している。しかしながら、CAB は補助金の減額が CAB の決定のそれ以外の要因にどのような関係を持つかについては詳しく述べていないし、またその補助金減額政策についても言及していない。

補助金の減額が、CAB の路線区の再編成の決定における幾つかの controlling variables であったことは明らかであるにしても、CAB は補助金減額がその決定に

63 「skip-stop」サービスと稠密なルートの免許とは、ある程度「運航権の自由化」によって意図されている。というのは、この両者は文字通り運航権の自由化を意味しているからである。この「skip-stop」プログラムでは、CAB が説明しているある種の条項にしたがってオーバーフライされるルート区における中間地点を規定している。Seven States Service Investigation, 28 C. A. B. 680, 758-762 (1958). 各ターミナル間の「skip-stop」サービスは、稠密なルートの免許に密接な関係(たとえば、稠密なルートにおける中間地点を skipping することは、当該稠密なルートにおいて、non-stop の免許が与えられているのに等しい)を持っているから、それは後の点では稠密なルートの免許と一緒に考慮されるであろう。

64 Ozark Air Lines Inc., Renewal of Segments 12, 13, 14 & 15, Docket Nos. 14,818 *et al.*, Order No. E-23,096, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,602 (6 Jan. 1966).

65 *Ibid.*

においてどのような役割を演じているかを正確に発表していないし、また、補助金減額政策そのものについても、それが CAB の決定に対してどのような効果を持つかについても、言及していないし詳述してもいない。補助金の減額が CAB の決定における幾つかの controlling variables の一つにすぎないという理由から、そしてまた、補助金の減額と CAB の補助金減額政策との間の結びつきが確立されているとはいえないという理由から、CAB の補助金減額政策が CAB の決定に対して識別できる重大な効果をもたらさなかったとの結論を下さざるを得ない。

路線区の再編成を意味しているそれ以外の最近の CAB の決定の検討で明らかになったことは、CAB が Ozark Segment Renewal の決定において取扱ったと同様に、補助金の減額と補助金減額政策とを取扱った⁶⁶ということである。補助金減額の役割は、いまなお漠然としているし、また CAB はその決定における補助金減額政策の効果について言及していない。だから、CAB の補助金減額政策による路線区の統合措置に対する効果が確立されたとはいえない。CAB の補助金減額政策は路線区再編成によって展開されたと同様に、運航権の自由化を意味する決定に対して識別しうる重大な効果⁶⁷をもたらさなかったという結論が生ずる。

D ルートの移譲と代替

ルートの移譲およびその代替というのは、ルート全体またはその各部グループの諸地点をば、ある種の航空会社から他の種の航空会社へ移譲することである。今日までのところ、この種の移譲の方向は、ほとんど全部が幹線航空会社からローカル航空会社に対するものであった。多数の旅客を生み出すことのできる地点が、時にはローカ

66 たとえば、Allegheny Airlines Inc., Segment Renewal And Route Realignment Investigation, Docket Nos. 16,474 *et al.*, Order No. E-25,847, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,748 (17 Oct. 1967); Mohawk Route 94 Realignment Investigation, Docket Nos. 16,133 *et al.*, Order No. E-24,669, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,695 (21 Feb. 1967). ルート再編成から生ずる潜在的な補助金の減額高については、以上どちらの決定においても、CAB はこれを探求していない。Ozark Renewal, *op. cit.*, 64 において考慮されたときに、CAB の決定における補助金減額の潜在的な金高の具体性に関する結論を支持するだけの証拠が十分でないように思われる。

67 路線区の統合（すなわち、運航権の自由化）は、今日ではシステム再編成の一構成要素としてのみ CAB によって考えられているから、CAB の補助金減額政策が路線区の統合措置に与える効果を測定するいかなる将来の試みも、それ以外の構成プログラムの相互作用のために、なおもっと困難であることが判明するであろう。

ル航空会社に移譲されることになることからみて、ローカル航空会社に対するこれら地点の移譲は、これらのローカル航空会社に稠密な旅客ルートを免許することと密接な関係を持っている。このような移譲の正味の効果は、正式な稠密ルートの免許のそれと酷似している。

ルートの移譲が生じ得るのは、移譲せんとする幹線航空会社とローカル航空会社間の協定に基づきこれに対してCABが認可するか、それともまた、幹線航空会社が放棄した結果としてCABがそのルートに対してローカル航空会社に免許を与えるという通常の方式をとるか、そのどちらかである⁶⁸。これに対して、各個地点は、幹線航空会社のルートから停止されるかたまたまに削除され、これらの地点がローカル航空会社に移譲されるものと見てよからう。ルートはいわば免許地点の単なる集合であるから、ルートの移譲と地点の移譲との間に密接な関係があることは明らかである。だから、この両者を伴う各ケースに関するCABの取扱いにおいては、著しい類似性が予想されるだろう。

ローカル航空史上その当初においては、CABは幹線航空会社の運航には無益なローカルルートは、ローカル航空会社によってのみ運航されねばならないとの決定を下した⁷⁰。CABのこの立場は、ローカルサービスだけを提供することにのみ関心を持っているローカル航空会社の方が、幹線航空会社よりもローカルサービスを、よりよく提供することができるという当初の立場と一致していた。ローカル航空会社がローカルルートを運航することによって能率が向上する結果コストが引下げられ、旅客数(および収入)が増加し、ひいては補助金が減額できることになるに相違ない。

幹線航空会社から新規のルートまたは地点が与えられた後、ローカルルートの運航に当たっているローカル航空会社の格別な能率のために、これらローカル航空会社に対する補助金を減額に導くことができることは明らかであるにしても、そのような補助金の減額が必ず起るものでないことに注意することが大切である。ルートの移譲は、その結果として移譲された運航権を受け入れているローカル航空会社の補助金額が相変わらずであるか、またはそれが増えることさえあり得る。

68 Dockser, *op. cit.*, p. 511.

69 United Air Lines, Inc. Deletion of Route 34 Points, Docket Nos. 11, 614 *et al.*, Order No. E-23,295, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,611 (28 Feb. 1966). 参照。

70 Piedmont Certificate Renewal Case, 15 C. A. B. 736, 810 (1952).

ローカル航空会社にとってポテンシャルな補助金減額を意味するローカル航空会社に対して、幹線航空会社の運航権を移譲するという提議は、それが必ずしもその理由から認められたわけではないにしても、CAB によってこれまで好意的に見られてきた。⁷¹ 逆に、ローカル航空会社のために補助金のポテンシャルな増加を意味する移譲の提議は、これまで好意的には見られなかったし、また、たとえそのような申請が時にはその理由から却下されたにしても、⁷² そのようなことはどのケースでもそうであったわけではない。⁷³

初期のケースにあっては、補助金の減額または増額は、ルートや地点の移譲を決定するに当ってCABが考慮する一つの要因ではあったが、それ自体その決定を左右することは稀であった。⁷⁴ ルートの移譲を意味するCABの最近の諸決定では、幾分違った傾向を示している。あるルート移譲のケースにおいて、幹線航空会社のあるルートは3年間停止され、ローカル航空会社はそれによって削除された諸地点にサービスを提供する選択権が与えられた。⁷⁵ CABの決定上適切な諸要因は、各都市におけるサービスの維持および補助金額を増加することなしにローカル航空会社のルートを強化することにあった。同様の理由が Piedmont Case (Norfolk-North Proposals) において繰り返されている。⁷⁶ CABは第三のケースにおいても同様の決定に到達し、よりベターなサービスが補助金を少しも増額することなしに生ずると思われる理由から、⁷⁷ 四つの地点についてローカル航空会社の代替に認可を与えている。これらの決定を総合すれば、もしも、ローカル航空会社が、どちらのケースにおいても余分な補助金が要求されることなしに、移譲された諸地点に対するサービスを改善することができるか、または、それ自身のルートを強化することができるならば、CABとしては、ルートの移譲の申請に認可を与えるということを示している。

71 Wiggins Renewal Investigation, 16 C. A. B. 483 (1952).

72 Pacific Northwest Local Air Service Case, 29 C. A. B. 660 (1959).

73 *Ibid.*

74 Dockser, *op. cit.*, pp. 509-511. 参照。

75 United Airlines, Inc. Deletion of Route 34 Points. 前掲, note 69.

76 Piedmont Case, (Norfolk-North Proposals) Docket Nos. 5,713 *et al.*, Order No. E-23,716, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,637 (20 May 1966).

77 Houston-New Orleans Local Service Investigation, Docket No. 13,508 *et al.*, Order Serial No. E-23,296, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,612 (28 Feb. 1966).

補助金減額は、考察されたとの決定にあっても controlling variable ではなかったし、したがって、CAB の決定上における重要な要因ではなかった。たとえ僅かなりとも、一部の補助金減額が幹線からローカルへのルート移譲によって達成されたと見られるにしても、CAB はこの方法を補助金を減額するための断定的なものとしてこれを利用しようとはしなかった。かくして、CAB はそのルート移譲決定において補助金を減額するためになんらの試みをもしなかったと見られるから、補助金政策は、⁷⁸ そのような決定には全然影響をもたらさなかったことは明らかである。

E 稠密なルートの免許 (および Skip-Stop Service)

1966年2月28日に CAB の委員長 C. S. Murphy は、Senate Aviation Subcommittee に対して、ローカル航空産業の現状、その問題点、一部の救済手段、CAB の将来の目標の輪郭を表明せるステートメントを提出した。⁷⁹ このステートメントの本体は、CAB の考えの一致を表明するために、委員長 Murphy によって発表された。⁸⁰

このステートメントは、CAB の将来の目標すなわち今後のサービスの改善、今後の航空会社の健全な財政、今後の補助金の減額の発表に始まり、⁸¹ これに次いで、このステートメントは、ローカル航空会社の補助金がそれに先立つ数年にわたってとられたコースを手広く再検討した。⁸² これによれば、有償人マイル当りの補助金と全収入に対する補助金の割合とは、いずれも1952年～1965年の間に相当程度の低下を見たが、ローカルサービスの補助金総額は1963年にはピークに達した。⁸³ 同年以後も補助金の減額はそれほど大きくはなかった。⁸⁴ もしも、これまでの諸政策がそのまま続けられれば、ローカル航空会社の補助金の総額は、相変わらず当時のレベルに近いだろうとこのステ

78 1966年に CAB はルートの移譲をば広汎なシステム再編成プログラムに組み入れているが、それはそれとして、いかなる新規のルート移譲のケースも CAB によって審議されはしないだろうと述べている。1966 C. A. B. Ann. Rep., p. 6. このような展開は、CAB の補助金減額政策がルートの移譲および代替に与える効果を見出すことを至難ならしめるに相違ない。というのは、異なる要因が多数あって、これらが将来の決定に含まれていると思われるからである。

79 Hearings on the Local Air Carrier Industry, *op. cit.*, pp. 27-28 (1966).

80 *Ibid.*, p. 41.

81 *Ibid.*, p. 28.

82 *Ibid.*, pp. 38-39.

83 *Ibid.*, p. 31.

84 1966 C. A. B. Ann. Rep., p. 35; 1965 C. A. B. Ann. Rep., p. 35. 参照。

ートメントでは予測している。⁸⁵

それほどには正確に表明してはいないにしても、このステートメントのコンテキストが意味していることは、CAB としては現在の補助金のレベルを維持することで満足していなかったし、また収益を高めることによって航空会社自体の予想以下にそのレベルを引下げようとする CAB の目標を繰り返したということである。このステートメントは、補助金を減額する手段として、もっと能率的な航空機を将来利用することと、ローカル航空会社にもっと密度の高いルートへの立ち入りを提供することによってルートの強化を図ることをサジェストしている。⁸⁶ 航空機の選択は全くローカル航空会社次第であるから、補助金減額についてその方法を追求することは、今後もローカル航空会社自体の役目となるだろう。とはいえ、ポテンシャルな密度の高いルートの免許は、そのことよりもずっと重要である。CAB はローカル航空会社にもっと有利で密度の高い航空市場に参入する免許を与えることに好意的であるとの立場をば、積極的な表現で初めて声明した。この手段の目的は、明らかにこれらの航空会社の収益を高めることによってローカル航空会社の補助金の減額を促進することにあつた。

CAB の「skip-stop」プログラムについて簡単に触れておくことは、この時点において適切である。多くの点において、CAB の「skip-stop」プログラムは、稠密なルートの免許プログラムの前兆であつた。これが最初に声明されたのは1958年の Seven States Investigation においてであり、⁸⁷ この skip-stop プログラムの公然たる目標は、ローカル航空会社の補助金を減額しかつ国民に対するサービスを改善することにあつた。⁸⁸ 新規のルートの認可のケースにおいては、ローカル航空会社がその路線区どの地点にも寄航する一日二回の往復飛行を完了した後は、もし希望すれば路線区全体すなわち、ターミナル—ターミナルを通して「skip-stop」サービスを実施することができる⁸⁹と規定されている。(幹線航空会社⁸⁹がその路線区においてターミナル—ターミナルのサービスを提供しているところでは、ローカル航空会社は幹線航空会社との直接競争を防止するために、一カ所恐らくは二カ所の間地点のストップを要請され

85 Hearings on the Local Air Carrier Industry, *op. cit.*, p. 33 (1966).

86 *Ibid.*, p. 35.

87 Seven States Area Investigation, 28 C. A. B. 680, 758-762 (1958).

88 *Ibid.*, p. 759.

89 *Ibid.*, pp. 758-759.

ることとなる)。そのような「skip-stop」サービスの開始は、営業上の自由裁量に委
 されており、また CAB はそのような non-stop サービスのためには、補助金は必ず
 しも支給されないことをアドバイスしている。かくして、ローカル航空会社は、事実
 上ルート上のターミナル（またはかなり離れた中間地点）か、かなり人口の多いセンタ
 ーであるところのケースにおいては、稠密なルートでの non-stop サービスを提供す
 る免許が与えられることとなった。とはいえ、直接的な稠密ルートの免許とは違って、
 ストップの制限があるために、ローカル航空会社と幹線航空会社との直接競争は阻止
 された。⁹⁰

たとえ、CAB はローカルサービスの補助金減額政策を正式に発表していなかった
 にしても、CAB としては、この当時積極的に補助金減額の目的を達成しようとして
 いた。かくして、「skip-stop」の認可は、ローカル航空会社に対して少なくとも一部
 について補助金減額の目的を達成するために、CAB から与えられたと見てよからう。

「skip-stop」の認可については一部改善が行なわれたとはいえ、補助金の減額とサ
 ービスの改善という CAB の二重の目標を達成するために依然としてローカル航空会
 社によって行使されている。この要請からの離脱が正当な理由によって立証されない
 限り、skip-stop のサービスが実施されるに先立って、中間地点は相変わらず一日二便
 の往復飛行が与えられねばならない。しかしながら、ローカル航空会社は、一部の密
 度の高い市場、たとえば、ボルチモア—インディアナポリスおよびボルチモア—シンシ
 ナチナにおいて、直接幹線航空会社と競争することが許されている。⁹¹しかしながら、そ
 のような競争的な「skip-stop」飛行は、必然的に補助金を受ける資格はない。⁹²

「skip-stop」の認可は、ローカル航空会社に対して補助金の減額とサービスの改善
 とへの手段を与えた。これは、目的（補助金の減額とサービスの改善）と手段（より
 密度の高いルートにおけるノンストップ航空輸送）との両者について、CAB のルー

90 もしも、B航空会社がノンストップの権限を持っているのに、A航空会社が一カ
 所またはそれ以上の中間地点にストップしなければならないとすれば、A航空会社
 としては所定のルートでB航空会社と競争することは至難である。他の要因が等し
 いとすれば、旅客にとってはノンストップ（およびより迅速な）の航空会社を選ば
 うとする強い傾向が見られる。

91 たとえば、Lake Central Airlines, Inc. 「Use It Or Lose It」 and Route
 Realignment Investigation, Docket Nos. 14.869 *et al.*, Order No. E-23,
 589, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,631 (27 April 1966).

92 *Ibid.*

トの免許プログラムを前もって示したものであるから、CABの補助金減額政策が、「skip-stop」措置に与える影響に関して、これを研究するつもりはない。この時点において、密度の高いルートの免許が「skip-stop」の認可に似ていることに言及するだけで十分である。

とはいえ、困惑させられる大きな問題は、ただローカル航空会社に対する補助金減額政策を採択し、また稠密なルート免許のプログラムを発表したCABが、果して稠密なルートの免許ケースにおいて、その政策を現実に達成したかどうかということである。この問題に回答を与えることによって、CABの補助金減額政策が、その結果として稠密なルート免許を意味しているCABの決定に識別しうるような重大な効果をもたらしたかどうか測定されるであろう。

まず最初に注意しておかねばならないことは、「現在のルートおよび運航上の制限を緩和することにより、ローカル航空会社が稠密な市場において幹線航空会社と競争することを許すことにより、ローカル航空会社に有利と思われるルートにおいて新たに運航上の権限を与えることにより、ルートの免許に関連した二つの方法の行使を通して、1966年にローカル航空会社がこのローカルシステムを強化するようにCABに要請したということである。CABは、補助金減額のこの方法を支持し、今後はケース・バイ・ケースでこの方法を追求するつもりであるとの回答を与えている。⁹³⁹⁴

ローカル航空会社の補助金を減額するためにCABによって明記されたプログラムは、もしそれが遂行されたならば、ローカル航空会社の性格はおそらく徹底的に変わるに相違ない。このプログラムは、同時にまた、ローカル航空会社と幹線航空会社を

93 Hearings on the Local Air Carrier Industry, *op. cit.*, p. 35.

94 *Ibid.*, p. 35, p. 36. CABがケース・バイ・ケースで競争的な密度の高い(そして有利な)ルートを免許することによって、ローカル航空会社のためにルートの強化を支持していることを断定的に説明したのは、初めてであると見てよからう。「ローカル航空会社を強化しようとするためのこの方法は、CABが好意を持って見ており、かつまた、CABがケース・バイ・ケースで追求しようと計画している方法である」というCABのこの本当の回答は、今日(28 Feb. 1966)に至るまで、CABが、そのようなプログラムに依存したことはなかったが、将来にはそのようなプログラムは、ある程度1965年のAnnual ReportにおいてCABが予告しており、その中でCABは、若干の再編成において改善されたルートの認可が、一部のローカル航空会社に与えられたことが示されている。1965 C. A. B. Ann. Rep., pp. 16-19. 1966年に稠密なルートの免許プログラムが、より広汎なシステム再編成プログラムの一つの構成プログラムとなった。1966 C. A. B. Ann. Rep., pp. 3-9. 参照。

分離していた多くの決定的な違いをぼやけたものにしてしまうに相違ない。従来ローカル航空会社と幹線航空会社とを区別していた主なる特徴は、(1) ローカル航空会社は幹線航空会社または他のローカル航空会社との直接競争を嫌っていること、(2) ローカルまたはフィーダー航空会社は、その性格上多数の地点にストップすること。(3) ローカル航空会社の目的は利益をあげることを犠牲にして、小都市にサービスを提供し、しかも自立すること、であった。⁹⁵ ローカル航空会社に稠密なルートの免許が与えられることになれば、ローカル航空会社の性格が幹線航空会社の性格の方向に転換することは明らかである。その結果ローカル航空会社と幹線航空会社との競争が生ずることとなり、サービスは圧倒的にノンストップとなり、また運営本位にサービスを置き替えるという利益が生ずることとなる。

CAB が現実にローカル航空会社に稠密なルートを免許することによって、その補助金減額政策を現実に達成しているかどうかを測定するいかなる試みにあっても、それには必然的に、CAB が補助金減額政策の採択以前に与えたルート免許決定の考察とそれ以後に与えたルート免許決定の考察とが伴う。このような考察の目的は、ただ単にこれら両者の決定の相違を見出すばかりでなく、補助金の減額の方向に仕向けられた稠密なルート免許の遂行を指示する理論的根拠をサポートすることにある。

以上のアプローチに必要なのは、少なくとも稠密なルートの免許プログラムを実施するに至らしめた大体の日時を確定することである。⁹⁶ CAB が委員長 C. S. Murphy (CAB の見解を発表した) を通して、はっきりとその稠密なルートの免許プログラムを発表したのは1966年2月28日であったから、この日がこのプログラムの開始の仮の日と見做すのが適当であろう。⁹⁷ CAB がその稠密なルートの免許プログラムの展開後、CAB としては、ローカル航空会社申請者の補助金の要求額を減少するために、このプログラムを行使するのが当然であるから、稠密なルート免許の申請が増加するものと予想できる。

95 C. Fulda, *Competition in the Regulated Industry: Transportation* 1961, pp. 192-194. 参照。 幹線航空会社とローカル航空会社とを区別する特徴については、前掲、Chapter 1 (B) (2) において詳しく論じている。

96 CAB のローカルサービス航空会社に対する補助金の減額政策が採択されたのは、1962年4月5日前後のことである。その起源については、前掲、Chapter 1 (B) (4) において詳しく論じている。

97 Hearings on the Local Air Carrier Industry, *op. cit.*, p. 35. 参照。

CAB の稠密なルートプログラム採択以後に提起された稠密なルートの免許ケースにおいて、CAB が先ず第一に考慮すべき事柄は、申請ローカル航空会社に対するポテンシャルな補助金減額であることは明らかである。ローカル航空会社に稠密なルートの免許を与えることを考慮する CAB のために、申請者がより稠密でもっと有利な旅客の分け前にあずかることによって、ポテンシャルな補助金の減額がプレゼントされねばならないと、CAB は述べている。⁹⁸ CAB は同じくまた、免許に先立つ条件として、一般旅客の利益に十分役立つことと他の航空会社に損失を与えるのを回避することを声明している。⁹⁹ これらの基準は幾分漠然としておるし、またある程度矛盾しているにしても、本文を通してのこれまでの論議からみて、もしもサービスまたは品質の低下がなければ、一般旅客の利益がもたらされることとなり、そしてまた、相当な旅客の転移だけが他の航空会社を損うことになるとの立論は合理的であると見てよからう。CAB は同時にまた、稠密なルートの免許は、補助金のない基準であれば、ほとんど全くその目的が果されることになることにとくに言及している。¹⁰⁰

CAB がローカル航空会社の稠密なルート免許によって補助金減額政策の目的を果しているかどうかを測定しようとするに当って、CAB が補助金減額政策の採択以前と以後とに下した諸決定について検討するつもりである。採択以前の決定から、われわれが推定できるのは、CAB がもともとローカルおよびフィーダー航空輸送サービスを提供するという伝統的なローカル航空会社の目的に重点をおいているということである。だから、CAB はただ多数地点にストップし人口の稀薄な競争のないルートに免許を与えるだけで、稠密なルート、ノンストップの認可、他の航空会社との競争を伴うローカル航空会社の免許を回避できるものとしていたようである。そのような免許パターンからの脱線は、ただ根拠の明確な説明に伴う除外的な事情の下でのみ期待されるであろう。他方において、CAB が補助金減額政策をどの程度まで達成しているかについて、われわれに予想されるのは、この長い間大切に育ててきたローカル航空会社の特徴が CAB の審議においてはあまり重要でなくなるということである。

98 Hearings on the Local Air Carrier Industry, *op. cit.*, p. 36. 参照。

99 *Ibid.*

100 CABは除外例が行なわれる時およびところについては明記していない。CABはただ航空会社が補助金なしでこれを受け入れようという気がない限り、「ルート強化」の目的のために、ローカル航空会社に新規の運航権を与えることには不本意であると述べているだけである。

その代りに、比例的に輸送コストを高めることなしに輸送されるローカル航空会社の旅客数を増やすことによって補助金を減額することに重点が移ることになる。ノンストップ、稠密なルート、競争サービス、補助金の無資格が必然的にローカル航空会社の新規の稠密なルートサービスの形態を特徴づけることになる。CAB の稠密なルートの免許プログラム以後に下された決定は、それ以前に下された決定よりも、もっと強力に新たな重点を反映することになるだろう。

CAB が補助金減額政策の採択以前に CAB によって下された稠密なルートの免許の決定を検討すれば、稠密なルート申請が認可されたのは、ごく少数でしかなかったことがわかる。Piedmont Local Service Area Investigation ¹⁰¹措置において、CAB は稠密で多数の地点にストップするルートの一部認可または拡張したにしても、稠密でノンストップのルートは全然許可していない。¹⁰² CAB はある稠密なルートの申請を却下する理由としてポテンシャルな転移を挙げている。CAB はその決定においてポテンシャルな補助金の減額に言及していないし、また補助金減額と稠密なルート免許との間の関係をも説明してはいない。Piedmont Local Service ケースにおいて、CAB がもともと関心を持っているのは、Piedmont のルートのバランスを図り、それらのルート上にある各都市にローカルおよびフィーダーサービスを提供することにあったと見てよい。

Great Lakes Local Service Investigation ¹⁰³においては、CAB の第一の関心事は、ローカル航空会社のルートシステムが正しいバランスを保ちローカルおよびフィーダーサービスを提供することであることを論証した。このケースにおいて、CAB は（ある都市の調停員が勧告した）稠密なルートの一部延長を却下したが、それは、ローカル航空会社をば、ローカルサービスと幹線航空会社との認可に関する CAB の考え方と矛盾すると思われる「regional trunkline carrier」に変質せしめるおそれがあるという理由によるものであった。¹⁰⁴ この点においては、補助金の減額には言及さ

101 Piedmont Local Service Area Investigation (Final Portion), 35 C. A. B. 586 (1962).

102 *Ibid.*

103 Great Lakes Local Service Investigation, 31 C. A. B. 442 (1960), Supplemental Opinion, 33 C. A. B. 430 (1961).

104 Supplemental Opinion, *ibid.*, p. 437.

れていない。¹⁰⁵

しかしながら、一部のケースでは、CAB はその補助金減額政策に先立って、稠密なルートの免許をローカル航空会社に与えている。Mohawk Airlines, Inc., において、¹⁰⁶ CAB は Mohawk 社に対して補助金なしで無期限に稠密なルート（シラキューズ—ニューヨーク）におけるノンストップの認可を更新した。CAB は、同社がこのルートにおいて利益をあげる見込みがあると述べてはいるが、ポテンシャルな補助金の減額には言及していない。¹⁰⁷

しかしながら、Pacific-Southwest Local Case においては、¹⁰⁸ CAB はローカル航空会社 Bonanza に対して、ロサンゼルス—ラスベガスの稠密なノンストップ・ルートの認可を与えた。というのは、それによって必要なサービスが提供されることができ、またその補助金が減額されることになるからである。CAB では補助金の減額について十分に検討してはいるが、Bonanza 社がこのルートで利益をあげることができるものと確信している。その当時では、補助金の減額はそれ自体 CAB の決定における重要な考慮すべき事柄であったにしても、補助金の減額高については必ずしもそうではなかったと見てよい。

結論としていえることは、CAB の補助金減額政策の採択以前にも、ローカル航空会社からの稠密なルートに対する多数の申請があったが、CAB はこれらを認可しなかったということである。それでも一部の申請に対しては認可が与えられているし、しかも Pacific-Southwest Local Service Case においては、予想される補助金の減額は CAB の決定における一つの controlling variable であった。だから、CAB の補助金減額政策の採択以前では、補助金の減額は、一部ではあるにしても、CAB の稠密なルート免許における一つの重要な要因であったと結論されねばならない。次に述べるように、CAB の補助金減額政策の採択以後に下された CAB の稠密なルート免許の決定においては、決定の重要な要因の一つとしての補助金の減額が単に存在しただけでは、それ自体補助金減額政策が CAB の決定に与える重大な効果を表わ

105 CAB では、その他の多くのルート免許措置において、ローカル航空会社に対して稠密なルートの免許を与えることに制限を加えてきた。

106 Mohawk Airline Inc., 33 C. A. B. 75 (1961).

107 *Ibid.*

108 Pacific-Southwest Local Service Case, 35 C. A. B. 50 (1962).

すものとして確認することはできない。

不幸にして、上に検討した最初の三つの決定においては、CAB は補助金減額には言及してはいない。最終の決定である Pacific-Southwest Local Service ケースにおいては、補助金の減額が CAB の決定では controlling variable であったが、CAB はこの決定におけるその役割については詳しく述べてはいない。だから、CAB が補助金減額政策の採択以前に、補助金の減額が CAB の稠密なルートの免許の決定においてどのような役割を演じたかを正確に測定することができない。

補助金減額政策の採択以前のケースにおける補助金減額の役割を測定する目的で、CAB の補助金減額政策の採択以前に CAB によって下された特殊な稠密ルートの免許決定について検討したので、いまや注意の焦点を CAB の政策以後の決定におくこととする。これに関連して、CAB の稠密なルートの免許プログラム以後に下された決定について先ず考察することとしたい。¹⁰⁹

ローカル航空会社に対する稠密なルートの免許のプログラムの発表後に、CAB としてはそのようなプログラムの追求には、関係者の実質的かつ種々さまざまな利害関係からみて、ケース・バイ・ケースのアプローチが必要であることを明らかにしている。¹¹⁰ CAB は同時にまた、各ケースごとに、「この申請措置が事実果してローカル航空会社の立場を改善するかどうか、一般旅客の利益に十分に役立つかどうか、他の航空会社の立場が不当に損われるのではないかどうか」を測定する必要がある旨を述べている。そこで、稠密なルートの免許を求めるローカル航空会社の申請を考慮するに当って、これらの三つの問題は、もちろん、このルートに対するサービスの必要性が確認された上で、CAB によって持ち出されるように思われる。ローカル航空会社の立場の改善に関する第一の問題は、所定の稠密なルートの引受けを条件として多分申請ローカル航空会社による補助金の立場の改善を求めるものと見られる。この問題の肯定的な回答は、すでに CAB が述べているように、稠密なルートの免許の主なる目

109 稠密なルートの免許プログラムは、ローカル航空会社に対する補助金の減額を実現することを目的とするものであるという事実からみて、このプログラムに準拠せる稠密なルートの決定は、CAB の補助金減額政策の達成を最もよく反映しているものと思われる。だから、稠密なルートの免許の決定に及ぼす補助金減額の効果もそのような決定においておそらく最もよく生ずることであろう。

110 Hearings on the Local Air Carrier Industry, *op. cit.*, p. 36.

111 *Ibid.*

標の一つは、ローカル航空会社の補助金の立場を改善することであることからみて、いかなる免許にしろ、それに先立つ条件であると見てよかろう。そこには、なんら補助金の改善なくしてローカル航空会社に稠密なルートの免許を与える必要はほとんどない。

補助金の減額をそのように見るならば、CABに必要な次の手段は、一般旅客の利益の評価とその免許が他の航空会社に対する潜在的な妨害であろう。一般旅客の利益は必然的に提供される航空サービスに限定されるし、また、他の航空会社を損う最もシリアスなものは旅客の転移から生ずるものであるから、サービスと旅客の転移とは、稠密なルートの免許申請においてCABが考慮を要するそれ以外の二つの要因でなくてはならない。サービスの改善は、CABの稠密なルートの免許プログラムにおいては、CABが述べている主要な目標の一つであるから、この要件はまたローカル航空会社の稠密なルートの免許の前提条件の一つを形成するものと思われる。とはいえ、補助金の減額とサービスの改善だけがこのプログラムの主要な目標であるから、旅客の転移がないことは、おそらくCABの有利にして稠密なルートの免許の前提条件とはならないこととなる。CABの稠密なルートの決定において、この要因にウェイトを割り当てるに当たって、CABは他の航空会社からの一部の転移を認めるが、その許容数は少なくとも部分的には潜在的な補助金の節約の大きき次第であるという態度をとることは合理的であると見てよかろう。サービスの改善と補助金の減額は、いずれもCABのプログラムの主要な目標であるから、サービスの悪化または補助金の改善の欠如は、やはり多分寛大には取り扱われそうにはない。取扱いの相違の理由は、どのルートの免許も、その結果として、他の航空会社から一部（たとえ僅かにしても）旅客の転移が生ずるということである。しかし、もしもその転移が最少の程度であれば、補助金を減額しサービスを改善する免許を否定することは、CABにとって合理的とはいえないであろう。だから、CABとしては、転移がどの程度であるかを慎重に評価し、しかる後実現しうる潜在的な補助金の減額と転移とを比較考量しなければならないだろう。

本来そのサービスが幹線航空会社と競争的ではないし、また稠密なルートが必要としてもいなかったローカル航空会社に対して、ただただ小都市へのローカルおよびプィーダーサービスを提供することを要求しているこれまでのCABの指針では、ルート免許の決定を下すに当たってCABは全然頼りにはならないであろう。というのは、

稠密なルートサービスとローカルおよびフィーダーサービスとは相互に相いれないものであると見られるからである。

結論としていえることは、もしも CAB がローカル航空会社に稠密なルートを免許するプログラム的手段によってその補助金減額政策の目的を達成しようとしているとすれば、CAB としてはポテンシャルな補助金減額とサービスの改善とが他の航空会社から旅客の転移を補って余りあるところでは、稠密なルートの免許の申請に認可を与えるであろうということである。ローカルサービスが稠密なルートサービスの性格を持たないところでは、CAB はこれに対してなんらの考慮をも払わないであろう。

CAB が稠密なルートの免許プログラムを発表した以後に下された CAB の稠密なルートの免許の決定のすべてを検討してみても明らかになったことは、大多数の決定がこれまでのところローカル航空会社の稠密なルートの免許に好意的であったということである。CAB が稠密なルートの免許を通して、その政策目的を達成しているかどうかの測定を例証するに十分であるという理由から、ここでは六つの決定について考察することとする。¹¹²

1966年4月3日に、CAB は North Central Airlines, Inc., Madison-Chicago Nonstop Service ケース (108 マイルのシカゴ—マジソンのルート上における one stop の要件の除去に関するローカル航空会社 North Central Airlines の申請) に決定を下した。¹¹³ この決定を下すに当って、シカゴとマジソンとを結ぶ別々のルート上で、

112 CAB はその稠密なルートの免許プログラムを展開してこの方、稠密なルートの免許を伴う多数の申請に決定を下した。この時に考慮された六つの決定は、まさしく稠密なルートの免許を伴う全クラスの決定の代表的なものであると考えられる。というのは、これらの決定には稠密なルートの免許の申請に関する決定に到達するに当って、CAB によって考慮される多数の要因が含まれているからである。

113 North Central Airlines, Inc., Madison-Chicago Nonstop Service, Docket No. 12,137 (Order Serial No. E-23,463), 2 Av. L. Rep. ¶ 21,620 (3 April 1966). この決定から窺えることは、もともと North Central 社は全飛行においてシカゴとマジソンとの間の一つの間地点にストップするサービスを提供することを必要条件としていた。この条件は路線区 1 におけるミルウォーキーと路線区 5 におけるベロイト—ジェズビルがそれぞれ一日二回の往復便が与えられた後には、シカゴとマジソンとの間でノンストップ・サービスを提供することが、order E-17,286 により、1961年に修正された。現措置においては、North Central 社は全飛行についてシカゴ—マジソンのノンストップのサービスを提供することを許すよう当初の条件の完全な削除を求めた。(だから、1961年—1966年の5カ年間、ミルウォーキーで二回ストップ、ベロイト—ジェズビルで二回ストップする一日一つの地点にストップする4往復便を与えた後には、シカゴとマジソンとの間で、Northwest 社と直接競争するノンストップの飛行をすることができたと思われる。))

二つの中間ストップの中どちらかに対して、先ず一日二往復便を提供した以後から C A B 自体の自由裁量でノンストップ飛行を North Central 社に許すまでの 5 年間の CAB 自体の状態を参照とした。¹¹⁴このことは、申請を決定するに先立って、問題の稠密な競争ルートにおけるローカル航空会社によるノンストップ・サービスの結果を検討する稀な機会を CAB に提供せるものである。幹線航空会社 Northwest Orient 社と直接競争するにしても、この範囲の non-stop (「skip-stop」) は、一般旅客に利益を与え、North Central 社の財政状態を改善し、同社のサービスのパターンを改善し、Northwest 社を困窮な立場に置くことにはならなかったと、CAB は述べてい¹¹⁵る。これを拠りどころとして、CAB は補助金の資格なしでこのルートにおけるローカル航空会社のノンストップの申請に免許を与えた。¹¹⁶CAB はこのような競争的な稠密なルートの免許の結果についてはこれ以上詳しく述べてはいないが、CAB はさきの決定を参考とし、これが当然その決定の理論的根拠に取り入れられて考えられねばならない。

一方では、同時にローカル航空会社のサービスのパターンと幹線航空会社からの旅客の転移なくして一般旅客に対する全体のサービスを改善しながら、CAB は事実上 North Central 社の財政的立場を援助しようとする(およびこれによって多分に補助金を減額する) CAB の権限からみて、ノンストップの稠密なルートに認可を与えた。好意的な決定を与えるために必要な一切の積極的要因がこれまでプレゼントされてきたものと見てよかろう。この結論では、補助金の減額とサービスの改善とは、CAB の決定における controlling variables であったことがサジェストされている。

CAB はその決定において直接に補助金の減額には言及していない。CAB は補助金の減額が、サービスの改善、旅客の転移または期待される減額高にどのような関係を持つかについても検討していないし、またその決定における補助金減額政策の役割についてもノーコメントである。¹¹⁷以上の考察からみて、CAB の補助金減額政策は、特

114 *Ibid.*115 *Ibid.*116 *Ibid.* 参照。

117 CAB がそのプログラムの発表後に下したローカル航空会社の稠密なルートの免許に関する CAB の決定について、これを徹底的に検討して明らかになったことは、CAB としては、ただ一般旅客に対するサービスの低下が生じないばかりでなく、そのサービスが少なくとも僅かながらでも実際上改善することに確信が持てるので

定の稠密なルートの免許の決定に対して識別しうる重大な効果をもたらさなかったとの結論を下さねばならない。

再開された New York-Florida Renewal Case において、CAB はローカル航空会社 Allegheny に対して、航空会社が補助金を受ける資格がないと思われるボストン—ワシントンとボストン—フィラデルフィアとの市場において、ノンストップ・サービスを提供する免許を与えた。¹¹⁸ CAB としては、このような免許は、CAB が補助金減額の手続きをほのめかしている「ローカル航空会社に関する CAB の政策と相まって Allegheny 社のシステムを強化する」ことになるところがわかった。¹¹⁹ CAB はまた、有用なサービスが一般旅客に提供され、これによって Allegheny 社のローカルルートの健全性が損われることなく、また「シリアス」な転移がこの市場に就航している既存の多数の幹線航空会社に生ずることがないことがわかった。新規の航空会社が競争市場で認可される場合には、ある程度の転移が生ずるから、CAB はこの転移要件に「シリアス」という言葉を添えることによって、幾らかその立場をあいまいにしている。だから、転移が「シリアス」なレベルに到達した場合には、転移は CAB の審議におけるウェイトを相殺する要因となるものとみられる。

補助金の減額の存在が決定の一つの要因としてサジェストされているにしても、CAB はこの New York-Florida Renewal において、補助金の減額には直接言及していない。CAB はまた「ローカルサービス航空会社に関する CAB の政策と相まって Allegheny 社のシステムを強化する」要因と決定のそれ以外の要因との関係につ

なければ、ローカル航空会社に対して稠密なルートの免許を与えなかったということである。この結果は、補助金を減額しサービスを改善するという CAB の稠密なルートの免許プログラムに基本的な CAB の二重の目標と一致している。このことは、一般旅客に対して全面的にサービスを改善するばかりでなく補助金の減額をはかる稠密なルートをローカル航空会社に対して免許するに当って、CAB が慎重であることをサジェストしている。かくして、CAB が用いた手段は、ある決定に到達するのに関係のある諸要因のバランスを図ろうとするものである。とはいえ、不幸にして、所定の決定において、サービスの改善と補助金の減額とに関しては、CAB から多少ともこれを明らかにしようとする検討が見られないので、その決定において各要因によって提供される推進力を配分することは事実上不可能である。補助金減額政策が CAB の決定に与える効果に関する有意義な結論に到達することはますます困難である。

118 Reopend New York-Florida Renewal Case, Docket Nos. 12,285 *et al.*, Order No. 24,808, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,700 (2 March 1967).

119 *Ibid.*

いても詳しく述べていない。ポテンシャルな補助金の減額高や補助金減額政策の役割についても言及していない。補助金減額の存在がこの決定における重要な一つの要因としてサジェストされているにしても、それでは補助金減額政策によって演じられる役割を測定することはできない。

Pacific Northwest-Southwest Service Investigation において、稠密なデンバー—カンザスシティー—セントルイスのルートにおいて、ローカル航空会社 Frontier にノストップの免許を与えることに関するポテンシャルな補助金の減額と一般旅客に対する利益について、CAB はとくと言及している。¹²⁰ CAB は次いで、その結果としてある程度の旅客の転移が隣接の航空会社 Braniff, Continental, TWA に生ずるとしても、その転移が免許を与えられる Frontier 社の利益によって補われ、結局においては、同じ措置においてこれらの航空会社に与えられた新規の認可によって相殺して余りあることにとくに言及している。¹²¹ Frontier 社には免許が与えられた。

補助金の減額と国民に対するサービスの改善とは、CAB の決定における controlling variables であった。CAB のポテンシャルな補助金の減額高について検討してはいないが、Frontier 社の運航が有利となることを確信しこれに満足している。CAB はこの決定における CAB の補助金減額政策の役割については検討していないし、補助金減額とサービスの改善との関係についても同断である。かくして、補助金の減額は CAB の決定上重要な要因であったにしても、CAB の補助金減額政策はこの決定に対して識別しうる重大な効果をもたらさしはしなかった。¹²²

120 Pacific Northwest-Southwest Service Investigation, Docket Nos. 15,459 *et al.*, Order No. E-24,970, 2 Av. L. Rep. ¶ 21695 (28 Feb. 1967).

121 *Ibid.*

122 以上 Pacific Northwest-Southwest と New York-Florida との二つの決定は、CAB が大多数の新規航空会社の免許の結果として生ずる僅かながらも避けられない転移を大目に見ていることを示している。とはいえ、この拠りどころだけでは、CAB がただ単に僅少な転移を大目に見ているとの結論を下すことはできない。他の航空会社からの最少の旅客の転移を超えた稠密なルートのケースは、これまで決定を見たことがないから、一般旅客に対するサービスの改善と補助金の減額とへ導く稠密なルートの免許をローカル航空会社に与えるに当って、CAB はどの程度の転移を大目に見るかを測定することはできない。その正確な役割が明らかではないにしても、稠密なルートの免許の決定において、転移が CAB によって幾分の考慮が払われた一つの要因であると見ることができ。もしも決定のプロセスにおけるその役割が多少ともより一層明々きりとされれば、決定のプロセスにおける補助金の減額の役割と CAB の補助金減額政策が決定プロセスに与える効果とを測定するに当って役立つに相違ない。

稠密なルートの免許に対するローカル航空会社の申請のうち、その一部のものはこれまでCABによって却下された。それらの却下は二つの主なるカテゴリーに分たれる。第一には、もう一つのローカル航空会社の免許から生ずる却下に関連している。Detroit/Erie-Toronto Case において、Allegheny 社は Lake Central 社を制して、補助金なしでエリートロントのルートの許可が与えられた。というのは、この申請二社のうちで Allegheny 社は機材、便数、旅客数の点で最も完全なサービスを提供することができたことと、同時にまた、「Allegheny 社が申請したサービスプランは、Lake Central 社のそれよりも遙かに有利であると思われた」¹²³ からである。CAB は長い目でみれば、Allegheny 社については相当額の補助金の減額が期待できるし、また Allegheny 社の認可は他のいずれの航空会社にも不利益にはならないことに気がついた。¹²⁴

補助金の減額は、ローカル航空会社に対して比較的稠密なエリートロントのルートを与えようとするCABの決定においては、サービスの改善と同様に、controlling variable であったことは明らかである。CAB はまた、このルートの運航者として Allegheny 社と Lake Central 社とを選ぶ上での支配的な要因として、ポテンシャルな収益力（それが多分補助金の減額に貫流すると思われる）を考慮したので、補助金の減額高は多分に CAB の決定上重要な一つの要因であると見てよからう。とはいえ、再言すれば、CAB は補助金の減額政策またはこの決定におけるこれが役割についてはなんら言及していない。また、サービスの改善と補助金減額との関係についても検討していない。したがって、補助金の減額は CAB の決定の両面においては重要であったにしても、CAB の補助金の減額は、依然としてこの決定に対して識別しうる重大な効果をもたらさなかったとの結論を下さざるを得ない。

却下の第二のカテゴリーは、一般旅客に提供されるサービスが不十分であることに関連している。一例は Los Angeles/Chicago-Toront Service Case によって見られる。すなわち、このケースでは、たとえ、このような免許の結果そのローカル航空会社に対して 相当な補助金の減額が生ずることになると審議されたとしても、CAB

123 Detroit/Erie-Toronto case, Docket Nos. 16,928 *et al.*, Order No. E-24, 903, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,706 (31 Jan. 1967) (Approved by the President, 25 March 1967).

124 *Ibid.*

は North Central 社に対して稠密なシカゴトロントのルートに免許を与えることを拒否した。¹²⁵ (旅客の転移については、CAB がこのルートを第二の航空会社に免許を与えたので問題にならなかった。¹²⁶) CAB では、North Central 社の申請を却下したのは、申請者である巨大幹線航空会社 United 社のようにシカゴの西部で、single plane or single carrier service を旅客に提供できないからであると述べている。¹²⁷ いわば North Central 社のサービスは十分であるとはいえなかった。だから、一般旅客の利益に十分に答えられないおそれがある。なおそのうえに、United 社は歴史的にトロントの旅客にはより大きな関係を持っていた。これらの理由からみて、CAB としてはこのルートについては United 社を選んだ。

かくして、North Central 社の申請の却下と United 社に対する稠密なルートの認可の場合には、サービスの改善と市場における歴史的な関係とが controlling variables であった。North Central 社にこのルートを認可すれば、North Central 社の補助金をかなりの程度減額することができたかも知れないにしても、この要因は CAB の決定の重要な要因ではなかった。ポテンシャルな補助金の減額高についても、CAB の補助金減額政策またはその役割についても言及されていない。したがって、CAB の補助金減額政策は CAB の決定に対して識別しうる重大な効果をもたらさなかったとの結論を下さざるを得ない。

最近 CAB は、ローカル航空会社全体のシステムを再組織し、かつまた、そうすることにおいて、路線区の統合、より自由な運航権、地点の移譲、空港の統合、稠密なルートの免許に関する諸問題を取扱うことを目的とする、いわゆる「システム再編成」なる広汎なプログラムを展開した。¹²⁸ システム再編成の目標はサービスを改善し補助金を減額することにある。システム再編成を意味する各ケースには、決定上取扱われる多数の問題が含まれているので、甚だしくまちまちである。¹²⁹ どのシステム再編成のケ

125 Los Angeles/Chicago-Tronto Service Case, Docket Nos. 16,901 *et al.*, Order No. E-24,904, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,707 (31 Jan. 1967).

126 *Ibid.* 参照。

127 *Ibid.*

128 システム再編成の基準をなしているこの政策に関するもっと完全な検討とこの種プログラム自体の解説については、この章の part A 参照。

129 Lake Central Airlines Inc. 「Use It Or Lose It」 and Route Realignment Investigation, Docket Nos. 14,868 *et al.*, Order No. E-23,589, 2 Av. L. Rep. ¶ 21,631 (27 April 1966) と Mohawk Route 94 Realignment Investigation, Docket Nos. 16,133 *et al.*, Order No. E-24,669 2 Av. L. Rep. ¶ 21,695 (21 Feb. 1967). とを比較せよ。

ースも、このシステム再編成のプログラムが包含している一切の問題を取扱っているとは決していえない。どちらかといえば、典型的なシステム再編成ケースが取扱おうとしているのは、システム再編成プログラムによって取り巻かれている問題のうち、ほんの少数だけである。

Mohawk Route 94 Realignment Investigation¹³⁰ は、このシステム再編成プログラムを構成する一つのプログラムとしての稠密なルートの免許を検討するに役立つ決定を提供している。このケースにおいて、CAB は Mohawk 社の免許状に見られる所定の強制的ストップ条項を除くことによって自由な運航権を認め、これがために、Mohawk 社は幹線航空会社たる American 社と直接競争を、またそれほどではないまでも、いま一つのローカル航空会社たる Allegheny 社とも競争するに至っている。¹³¹ CAB はまた路線区の再区分の形で自由な運航権を認可した。その決定に到達するに当って、CAB は Mohawk 社の財政的地位が強化され、国民に対するサービスが改善され、有害な転移が起らないものと述べている。¹³² この新規の認可によって補助金の資格がなくなることとなるだろう。

CAB の決定には稠密なルートの免許と路線区の再区分とに関する構成プログラムが含まれていると見ることができる。CAB ではこの両者を一緒に考慮しているが、その最大の重点は稠密なルートの認可ととりわけ American 社とのポテンシャルな競争とに置かれていた。CAB は稠密なルートの認可と路線区の再区分とを別個に考慮していないので、¹³³ 各プログラムにどのような考慮が加えられているかを測定することには多少とも困難がある。

CAB は初めに「この調査研究は、Mohawk 社を強化し、同社の補助金への依存を低下せしめる手段として着手したものである」と述べているが、補助金がどの程度減

130 Mohawk Route 94 Realignment Investigation, Docket Nos. 16,133 *et al.*, Order No. E-24,669 2 Av. L. Rep. ¶ 21,695 (21 Feb. 1967).

131 ここでは、所定の強制的ストップを除く形の運航権の自由化は、稠密なルート上でノンストップの飛行に許可を与えることになると見てよかろう。この点について CAB は、この強制的なストップが除かれた場合に Mohawk 社はどのルートを飛行することになるかについては明記していないが、問題の市場は「比較的稠密で短距離の通勤市場である」と述べている。

132 *Ibid.*

133 路線区の再区分について言及した後、CAB はこのケースにおいては、この点の検討に立ち戻ってはいない。*Ibid.*

額されるかについては言及していない。CAB は Mohawk 社がこのルートでかせぐと期待される運航上の利益 (1,414,000ドル) に関心を持っており、このうちの一部は疑もなく補助金の減額に貫流されるであろう。CAB はまた American 社の競争が Mohawk 社にとってあまりにも激しくなるのおそれから、Mohawk 社に American 社との競争を許すことに深い関心を抱いている。CAB はこの記録を抛りどころとして、Mohawk 社が American 社と十分に競争することができるし、またこれら新規の認可がサービスを改善することとなるし、Mohawk 社は「その財政的地位を向上せしめるために必ずやこれらの新規の認可の可能性を開発する」ことができるだろうとの理由から、結局 Mohawk 社にはこれら新規の認可が与えられるべきであるとの決定を下した。¹³⁴

CAB のこの決定における controlling variables は、サービスの改善とローカル航空会社の財政的地位の改善（これに伴う補助金の減額）とであった。とはいえ、補助金減額政策については言及されてはいない。だから、補助金の減額はこの決定における重要な要因であったと思われるにしても、CAB はこの決定において、その補助金減額政策の役割を明らかに表現していないという理由から、またこの点で結論を与える証拠が見当たらないという理由から、CAB の補助金減額政策は、この決定に対して識別しうる重大な効果をもたらさなかったとの結論を下さざるを得ない。

Mohawk Route 94 Realignment Investigation を抛りどころとすれば、稠密なルートの免許の決定に与えるシステム再編成プログラム（たとえば路線区の再編成）を CAB の考慮すべき事柄に導入するという複雑な効果であったと見られる。¹³⁵ だから、このシステム再編成プログラムは、稠密なルート免許の決定においては CAB の補助金政策の效果に影響を与えなかったと見てよからう。

134 *Ibid.*

135 システム再編成を構成する二つのプログラムが、このケースで適用されているという事実は、その分析を容易にするものではなく、事実それは分析を複雑にする傾向がある。二つ以上の構成プログラムを伴う決定においては、CAB の補助金減額政策の效果の測定は、CAB の決定に含まれている要因が増加するために、より一層困難になることは明らかである。ただし、もちろん、CAB がその決定に対してそれぞれの構成プログラムを別々に適用することを考慮すればこの限りではない。このコースは、ローカル航空会社のルートを強化するために必要な広汎なプログラムを提供しようとするシステム再編成プログラムの目的を挫折するように見える。

IV 結 論

CAB の空港統合の決定においては、ポテンシャルな補助金の減額が一部の決定では controlling variable であったが、一部ではそうではなかった。補助金の減額は決して単一の controlling variable ではなかったし、また CAB はその決定において補助金の減額または補助金減額政策の正確な役割について言及していなかったため、CAB の補助金減額政策は CAB の空港統合の決定に対して識別しうる重大な効果をもたらさなかったというのが結論である。

CAB の「use-it-or-lose-it」の決定において論証されたことは、補助金の減額が CAB の決定における重要な要因であったという証拠が示されなかったということである。さらに CAB が補助金減額政策採択以後も、補助金減額政策以前の33%という停止記録に CAB が故意に固執していたことは、補助金の減額政策がこれらの措置に対して重大な効果をもたらさなかったことを強くサジェストしている。CAB の補助金の減額は CAB の「use-it-or-lose-it」の決定に対して識別しうる重大な効果をもたらさなかったとの結論が生ずる。

路線区の再編成を通して展開されたように、自由な運航権を意味する CAB の決定に関して論証されたことは、それ以外の controlling variables とともに一つの controlling variable として実行することができたが、CAB の補助金減額政策と CAB の決定のプロセスにおける補助金減額の役割との間になんの関係も確立されなかったということである。だから、CAB の補助金減額政策は路線区再編成を通して展開されたように自由な運航権を意味する決定に対して識別しうるような重大な効果をもたらさなかったとの結論が生ずる。

CAB のルート移譲および代替の決定を検討した結果論証されたことは、補助金減額は controlling variable でもないし、したがってまた、CAB の決定のプロセスにおける重要な要因でもなかったということである。だから、CAB の補助金減額政策は CAB のルート移譲および代替の決定に対して重大な影響を与えなかったと結論される。CAB の補助金減額政策以前に CAB によって与えられた幾つかの稠密なルート免許決定の検討に基づいて論証されたことは、少数のローカル航空会社の稠密なルートの申請がこの間に認可されたということである。とはいえ、一部の稠密なルート申請が認可され、そしてまた、ある決定においてはポテンシャルな補助金の減額が

支配的な controlling variable であった。だから、CAB の補助金減額政策の採択以前においてさえ補助金の減額は、CAB の決定において重要な効果をもつことができたといえることができる。しかしながら、不幸にしてその政策決定以前においては、CAB は補助金減額の役割についても、補助金の減額高についても検討してはいない。したがって、補助金減額政策の以前に下された決定における補助金減額の役割または減額高とそれ以後に下された決定との間の比較においては、補助金の減額政策がそれらの決定に与える効果を暗示すると思える後者の決定において重大な変化を見出すことは不可能ではないまでも至って困難である。

補助金減額政策の採択以後に CAB によって下された幾つかの稠密なルートの免許決定の検討に基づいて幾つかの結論が出現した。検討されたどの決定においても財政上の改善（および ポテンシャルな補助金の減額）も補助金減額自体もどちらも controlling variable であり、したがって、この決定における重要な要因であった。しかしながら、CAB はこの決定において財政上の改善または補助金減額の正確な役割に言及していないしまたこれを検討してもいない。なおまた、CAB は検討された決定において補助金減額高または補助金減額の役割にも言及していない。だから、補助金減額政策以後に下された決定において、補助金減額の役割または減額高を減額政策以前のそれらと比較することができないという理由から、またそれ以後の決定における補助金減額政策の役割が言及されなかったという理由から、補助金の減額政策が CAB の稠密なルートの免許決定に識別しうる重大な効果をもたらさなかったと結論する必要がある。

補助金の減額は、補助金減額政策の以前に下された少なくとも CAB の稠密なルートのある決定においては重要な一つの要因であったからといって、補助金減額がそれ以後に下された決定においても唯一の重要な要因であったと結論することはできないし、また唯一の重要な variable である補助金減額政策が後者の決定に重大な効果をもたらしたと結論することはできない。他方において、補助金減額政策以前の重要な要因として補助金減額を伴う稠密なルートの決定の数が比較的少数であり、また、この政策以後に下された数が比較的多数であることは、補助金減額政策がそれ以後に下された決定において多少とも重大な効果をもたらした可能性をばある程度サジェストしている。しかしながら、補助金減額以外の要因が典型的に稠密なルートの免許の決定において CAB の考慮に入れられるから、因果関係を確立することができないであ

ろう。だから、サジェストされている可能にして重大な効果に大きなウエートが与えられてはならない。だから、CAB の補助金の減額政策は CAB の稠密なルートの免許の決定に対して識別しうる重要な効果もたらされなかったとの結論が下されざるを得ない。

V 総合的結論 (第一部, 第二部を含めた)

引き出されうる第一の総合的結論は、CAB の補助金減額政策の採択と遂行プログラムとに関係している。これらの分野はすでに十分に検討されてきたので、ここでは、CAB がローカルサービス航空会社のためにその補助金減額政策を公式に発表したのではなく、むしろ CAB が1963年7月3日に補助金減額プログラムを公式化するようという1962年4月5日の大統領からの要請に応えたものであることを記すれば足りる。だから、補助金減額政策採択の実際の日時は絶対的には明らかでないように見える。同様に、補助金減額政策の遂行を目的とするプログラムのうちその一部(すなわちローカル航空会社の合併と稠密なルートの免許を支持すること)に関しては、CAB では、補助金減額に対する大統領の要請からほぼ4年後の1966年2月28日までは、それらのプログラムの存在を表示しなかった。その当時ですら、CAB の合併を支持するプログラムは明白に述べられてはいないで、精々このアプローチへの傾向があるという程度の方法でしか言及されていなかった。結局、CAB はその補助金減額政策とその遂行プログラムとの相関関係を格別説明してはいない。だから、CAB はこれまでその補助金減額政策を明白に発表してはいないし、また CAB は遂行プログラムの一部を補助金減額政策に正確に関連づけてもいないとの結論を下さざるを得ない。

CAB の決定のプロセスは多くの方法で上告裁判所のそれと似ている。CAB は不利な措置においては、各種の関係者、申請者、会社と都市の調停者および公共利益を代表している Bureau of Operating Rights の言い分を聞く。CAB は同時にまた、公聴会の審理官の勧告せる決定を考慮し、次いで事実を認定し、法律を検討しながら意見を整備し、また、決定を下し命令を発するためのなんらかの手段を用意する。CAB は裁判所と同様に筋道の通った見解を記録に止めているから、その見解は裁判所の見解とほぼ同様に取扱われることができる。

各種の合併申請やルートの免許の申請およびルートの免許に関連せる申請(「set-or-lose-it」とか空港統合のような)について CAB が考慮するに当たって、合併の申

請とルートの免許の申請とは、それぞれ公共利益（および独占を生じないこと）に一致せる法律上の基準ならびに公共の便宜と必要とによる要件の支配を受けることが想起される。「use-it-or-lose-it」のような一部のものは同時にまた CAB の関連基準にも関係を持つにしても、ルートの免許に関連せる申請だけは、現実の地点の免許に関するものに限って法律上の基準の支配を受ける。しかしながら、決定に関するこの三つのカテゴリー全部において、CAB は決定に到達するに先立って各種の要因を評価しかつ比較考慮した。各種の要因について釣り合いがとれていることが申請の可否にとって決定的であった。

合併の申請を決定するに当って、CAB は典型的に財政上の利益または補助金の減額、サービスの改善、旅客の統合、商業関連地域の連結、その結果として生ずる幹線航空会社の性格、転移（および独占）のような諸要因を考慮することになる。稠密なルートの免許の申請においては、財政上の利益または補助金の減額、サービスの改善のような諸要因が CAB によって最大の考慮が払われる。同時にルートの免許に関連せる申請においても各種の要因が考慮される。しかしながら、CAB が決定に到達するに当って諸要因のバランスをとる場合に、最終決定に関して考慮される各種の要因の正確な役割と重要性については、ほとんど検討されていないか、または、詳しく述べられていない。CAB が典型的にとくに言及しているのは、CAB がその決定に都合がよいと判明した要因だけである。その決定に重大な効果をもつ *controlling variables* を見出すことは可能であるが、それらの効果がどのようなものであるかを正確に測定することはできない。場合によっては、CAB は都合の悪い要因と都合のよい要因とを挙げている。しかしながら、CAB はそれらの役割と重要性とをもっと正確に示す目的のために、ウェートを各種の決定要因に負わしめるいかなる試みをもしたことはなかった。以上の分析は、ここで検討された CAB の決定の三つのカテゴリーのすべてに当てはまる。さらに、検討されたケースの間に相当な開きがあったとは思われない。

CAB はその決定において発表された各種の政策の役割ということになると依然として明快を欠いている。CAB は時にはその決定において要因の一部について検討してはいるが、検討された決定の三つのカテゴリーのどのカテゴリーにおいても、それ自体の特定の政策の役割または重要性については、ほとんど言及していない。だから、CAB の補助金政策についての検討は、合併、稠密なルートの免許またはそれに関連

せる決定のいずれにおいても見られない。その当時では決定の各種の要因の役割と重要性および CAB 自体の関連政策を詳しく述べることを回避しながら、CAB は将来の決定に対して「その選択を自由にする」ように処理したものと見られる。いまや、CAB は最小の抵抗でもって以前の決定からその方向を変えることができる。

補助金の減額が重要な要因としては存在しなかったか、または、CAB がその決定に対する補助金減額の重要性を明らかにした（たとえば、CAB が空港統合に関して明らかにしたような）ルートの免許に関連する一部の決定を除いて、三つのカテゴリーにおける諸決定を検討したところによれば、補助金減額の要因に関する正確な役割と重要性とか CAB の補助金減額政策とかを測定することは、不可能ではないまでも非常に困難である。だから、合併、稠密なルートの免許またはこれに関連せる多くの決定自体を検討した結果、CAB の補助金減額政策が決定のプロセスにどのような効果を持っているかを測定することは不可能であるとの結論を下さざるを得ない。

CAB の補助金減額政策が果して CAB の合併および稠密なルートの免許の決定に対して重大な効果を持っていたかどうかを測定するそれ以上の試みにおいて、補助金減額政策の以前およびそれ以後にそれぞれのカテゴリーにおいて下された決定が検討された。この目的は、補助金減額政策の存在を唯一の重大な variable とする同じような要因を含んでいる反対の決定を検討することにあった。たとえ、重要な諸要因が存在するか存在しないかによって、大多数の比較の意義が割引かれるにしても、このテクニックは合併の決定を考慮するに当たって効果的であることがわかった。しかしながら、補助金減額政策以前に下された稠密なルートの免許決定における一つの controlling variable としての補助金減額の存在は、それ以後に下された決定においては、その役割の測定または補助金減額政策の測定を事実上妨げた。補助金の減額は、補助金減額政策以前の決定においても、それ以後の決定においても、一つの controlling variable ではあったが、どちらの決定においても唯一の重要な variable ではあり得なかった。だから、なおさらに稠密なルートの免許決定を比較してみても、補助金の減額がこれらの決定に対してどのような重大な効果を与えたかを識別することはできなかった。補助金減額政策の以前およびそれ以後に下された合併または稠密なルートの免許決定の比較においてすら、補助金減額政策が CAB の決定プロセスに識別できる重大な効果をもたらしたかどうかを測定することは困難であるとの結論を下さざるを得ない。

すでに述べたように、合併、稠密なルートの免許およびこれに関連せる申請に決定を下すに当って、CAB は典型的に幾つかの要因のバランスを図っている。このバランスを図かるというプロセスはまた、補助金減額政策、公共サービスにおける改善の持続およびローカルサービスに対する財政の健全性の持続のような CAB の各種の政策に反映している。だから、補助金の減額または公共政策のそれ以外のいかなる要因も、検討された三つのカテゴリーのどれにおいても CAB の決定の唯一の決定者として役立ちそうにもないとの結論を下すことができる。また補助金減額政策も CAB の決定に重大な影響を及ぼすことのできる唯一の政策であると見られそうにはない。

結論としていえることは、補助金減額政策は、合併の申請において CAB の決定のプロセスに識別しうる重大な効果を持つものと認めることができるということである。とはいえ、補助金減額政策は、稠密なルートの免許とかこれに関連せる決定に対しては識別しうる重大な効果を持つものと認めることができない。検討された CAB の決定の一切のカテゴリーにおいて、補助金減額政策の識別しうる重大な効果の存否を測定することは困難であった。CAB の決定のプロセスに対する一部の改善をサジェストするに当って、次のような勧告が建設的であるとの期待が持てる。

CAB の 補助金減額政策の発表および合併と稠密なルートの免許の遂行プログラムに関して、これまで検討した結論からみて、次のようなサジェッションが推進されている。第一には、将来において CAB は Federal Register またはその他の適当な定期的かつ正規の出版物の形でその政策を明白かつ確実に公表すべきである。第二には、CAB はまた、CAB がその政策を遂行するために行使したいと思っている各種の遂行プログラムをそのような出版物ではっきり説明し、同時にまた、その遂行プログラムとその政策との相関関係を明白に説明すべきである。新しいプログラムが展開されているので、それらの新規プログラムもまた、この方法で説明されるべきである。最後に、CAB は所定の年に発表した一切の政策をば、すべての遂行プログラム、政策の目標および政策と遂行プログラムの発表日と一緒に、その年次報告書において説明すべきである。以上の勧告を達成すれば、CAB の将来の政策、目標および遂行手段が明白となり、したがって、CAB の政策によって影響を受ける関係者がその立場に備えることができることとなる。

CAB の決定による政策目的の達成に関して上述した結論については、次のようなサジェッションが推進されている。第一には、CAB は適当な法律上の基準に従った

決定力のある諸要因の各種の役割と相互作用とをいまましく深く検討すべきである。この点については、CAB はもしも各要因に与えられている相対的なウエートを表示することができれば助けになるだろう。第二には、CAB はまたその決定に関係のある各種の政策の役割なり重要性なりを詳しく述べるべきである。上述の勧告を遂行すれば、CAB の決定のバランスを図かるプロセスのうちに含まれている各種の要因の役割とか重要性とかが明らかにされることとなり、同時にまた、CAB の政策と決定のプロセスとの相関関係を説明することにもなる。したがって、この種の勧告は CAB の諸決定の効果的な比較を容易ならしめ、かつまた、それによって影響を受ける関係者は効果的な準備のために可能な最上の機会が与えられることとなる。

CAB の補助金減額政策は、CAB の一部の決定においては識別しうる重大な効果をもたらすものとして認められたが、それ以外の決定ではそうではなかったといえる。上の勧告によってサジェストされているように、CAB の決定のプロセスが改善されれば、その結果として、CAB の政策によって影響を受ける関係者に対する利益とともに決定のプロセスにおける CAB の政策の役割について、もっと敏感に測定できることになるだろう。

(1970・11・20)